



Convenio de microcrédito: TAREA EN MARCHA

El convenio firmado entre el Gobierno Nacional y las entidades financieras para la colocación de mayores recursos en el segmento de microcrédito, ha sido objeto de discusión en diferentes ámbitos de la opinión pública.

Apenas dos meses después de asumir este compromiso, los establecimientos de crédito pueden presentar a la opinión pública un balance muy positivo.

Las cifras que la banca ha reportado al Ministerio de Desarrollo, muestran que durante los meses de septiembre y octubre se han realizado colocaciones a microempresarios por un valor de \$53.312 millones. Esto significa que el sector financiero ha cumplido con el 17.8% de la meta anual de \$300.000 millones.

La cifra real de colocación de créditos es aún mayor, si tenemos en cuenta que al menos seis bancos no pudieron enviar sus reportes por problemas técnicos que están en proceso de superación.

Más allá de los números consideramos pertinente examinar de manera breve el papel del sector financiero, frente al desafío que implica abrir un nuevo mercado.

En primer lugar, la tarea de prestar a los microempresarios tiene una historia de varios años. En el mercado financiero, hay entidades especializadas que han atendido este segmento de manera tradicional, acumulando un importante conocimiento y experiencia. De la misma forma, desde hace más de dos años un nuevo grupo de entidades financieras viene preparando su organización interna, para adecuar su estructura de ventas, riesgos y seguimiento a los microempresarios.

Pero hay que ser claros, esta labor no ha sido, ni será fácil. El crédito a los microempresarios, por su naturaleza exige una estructura de

costos alta, un análisis de riesgos detallado y minucioso, además de una preparación altamente especializada del recurso humano.

En segundo lugar, pese a que existen normas que permiten la colocación de microcrédito de una manera más adecuada, su efectividad dependerá del conocimiento y la preparación que las entidades financieras tengan sobre las fortalezas y debilidades de este tipo de crédito. Esto quiere decir, que la labor de prestar al microempresario exige prudencia y buen juicio.

Nada más perjudicial para el desarrollo de este negocio que abrir la llave del crédito de manera indiscriminada, sin contar con una adecuada plataforma de trabajo que permita evaluar y administrar el riesgo, tal y como lo han venido exigiendo los Acuerdos de Basilea y las normas recientes de la Superintendencia Bancaria.

El sector financiero es consciente de la necesidad que tiene el país de generar oportunidades de financiamiento al microempresario. Sin embargo, este no es un mercado que se pueda desarrollar en forma masiva de la noche a la mañana. Internacionalmente existen casos exitosos de microcrédito en países como El Salvador, Bolivia, Bangladesh, Tailandia y Perú. En todos ellos el desarrollo del mercado tomó varios años y en varios casos fue necesario realizar ajustes por descalabros financieros y problemas macroeconómicos. Sin duda, con el interés del Gobierno y la voluntad de las entidades financieras, Colombia se encuentra ante una oportunidad de oro para incentivar el financiamiento al pequeño empresario. Sin embargo, si esta labor no se realiza con debido rigor y con los adecuados plazos de trabajo, sencillamente estaremos expuestos a eventualidades que en el futuro serán muy costosas.



Finanzas territoriales: EL AJUSTE DEBE SEGUIR ADELANTE

Recientemente la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República revelaron información sobre el desempeño de las finanzas de los departamentos en el año 2001. La Asobancaria considera oportuno destacar algunos de los resultados encontrados, dado que permiten evaluar los logros de los programas de ajuste fiscal territorial.

Pese a que las cifras agregadas de déficit han registrado un importante avance, la situación no es la misma cuando se revisa el comportamiento individual de las regiones. Es claro que se han realizado saneamientos en varios de los departamentos y municipios que enfrentaban las mayores dificultades fiscales, pero todavía existen problemas estructurales sin resolver en buena parte de las regiones.

En este documento se revisan los principales avances del ajuste fiscal territorial, así como algunos aspectos que a nuestro juicio aún están pendientes de desarrollar.

Historia de vieja data

Los problemas de inestabilidad financiera subnacional se gestaron con el proceso de dar mayor autonomía fiscal y administrativa a las regiones, toda vez que este proceso no fue acompañado de unos mecanismos de control y de información adecuados.

Desde el punto de vista de los ingresos, las regiones empezaron a percibir mayores transferencias por parte de la Nación; mientras que en 1991 les giró 2.8% del PIB, en el año 2001 este mismo rubro alcanzó 5.2% del PIB.

Los crecientes flujos de recursos tuvieron dos efectos en las finanzas regionales. En primer lugar, se acentuó el fenómeno denominado "pereza fiscal", que, en palabras de la Comisión Racionalización del Gasto, no es otra cosa que una *"actitud pasiva que toman los gobiernos frente a la obligación de aumentar los recaudos."*

Al respecto el trabajo de Acosta (2001) muestra que durante la década de los noventa, los ingresos tributarios contribuyeron cada vez

menos a financiar el gasto local¹. Mientras que en 1992 la relación ingresos tributarios a transferencias era del 281.4%, el mismo indicador llegó a ser el 42.9% en el 2001.

En segundo lugar, con el incremento de las transferencias los entes territoriales tuvieron un incentivo para apalancar un mayor endeudamiento e incrementar el gasto. Trabajos como el de Junguito y Misas (1995) mostraron que por cada peso adicional de transferencias, el gasto público territorial aumentaba en 63 centavos².

Con esa estructura de ingresos era insostenible el crecimiento del gasto, lo que pronto se reflejó en el incumplimiento de sus obligaciones con el sector financiero. La Asobancaria cuantificó el saldo de la deuda territorial en un total de \$4.7 billones para el año 2000 y midió el acelerado deterioro de la calidad de la cartera; mientras que en 1998 este indicador era de 15.2%, en el 2000 alcanzó el 53.4%³.

Estos indicadores encendieron las alarmas sobre el problema fiscal territorial y sus nefastas consecuencias para la economía nacional.

La estrategia frente al problema

Para atacar el problema, se tomaron varias decisiones: se promovió el cubrimiento de los pasivos pensionales (Ley 549 del 1999); se colocaron límites al endeudamiento territorial (Ley 358 de 1997) y al gasto público (Ley 617 del 2000); se autorizó la realización de un prepago de deuda con el fin de disminuir la carga de la deuda territorial, con cargo al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (Ley 633 del 2000); se ofrecieron alivios a la deuda territorial y un programa de garantías al crédito por parte de la Nación. Esto último, supeditado al cumplimiento de un plan de desempeño en el cual cada región tenía que demostrar su compromiso para reducir el gasto no productivo,

¹ Acosta O.; Zapata J. y González A. (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿se consolidó la descentralización de los municipios en Colombia?", *Archivos de Economía*, No 165, Bogotá D.C., DNP

² Junguito R. y Misas M. (1995). "La descentralización fiscal y la política económica", *Borradores de Economía*, No 31, Banco de la República, Bogotá D.C.

³ Asobancaria (2000) "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano". Bogotá, D.C.

ajustar las nóminas y mejorar la eficiencia en los gastos de operación y programas de inversión pública.

El diseño general de este esquema permite al Gobierno Central Nacional atender el problema de las finanzas territoriales, evitando caer en la trampa de un rescate sin ningún tipo de contraprestación. Así, la Nación ha apoyado a las regiones de la mano de un compromiso de las mismas en materia de gasto responsable y una política fiscal sostenible en el tiempo.

El balance departamental

Datos del Banco de la República muestran que el déficit del Sector Público No Financiero Territorial (SPNFT) pasó de -1.19% del PIB en el 2000 a -0.16% en el 2001.

Estos mejores resultados están relacionados tanto con variables de gasto como de ingreso.

Cuadro 1

Ingresos y gastos del SPNFT (\$ miles de millones)

	2000	2001	Var %
Ingresos	23.331	25.311	8.5
Tributarios	4.823	5.076	5.2
No tributarios	7.384	8.168	10.6
Transferencias	10.689	11.818	10.6
Otros	436	249	-42.8
Gastos	25.594	25.782	0.7
Personal	9.133	10.429	14.2
Gasto general	4.927	4.996	1.4
Intereses	1.322	1.085	-17.9
Inversión	6.518	4.493	-31.1
Otros	3.695	4.779	29.4

Fuente: Banco de la República

De acuerdo con los datos de operaciones de caja, los ingresos no tributarios crecieron un 10.6% anual, al igual que las transferencias a la descentralización. Entre tanto, los ingresos tributarios en conjunto apenas crecen un 5.2% anual (cuadro 1). La estructura de financiación de las

regiones sigue teniendo una marcada dependencia de los giros de la Nación, ya que, en el año 2001 éstos representaron un 46.6% de los ingresos totales.

Los gastos han presentado reducciones en el rubro de intereses de deuda (-17.9%), inversión pública (-31.1%); los gastos generales apenas crecen el 1.4% anual

Si bien las erogaciones de servicios personales crecen un 14.2% anual, esto se explica por las mayores indemnizaciones laborales realizadas en cumplimiento de la Ley 617 del 2000. La DAF y el Banco de la República descartan que este crecimiento corresponda a un aumento del valor de las remuneraciones o a un incremento del número de trabajadores en las plantillas oficiales.

Estas cifras demuestran el importante esfuerzo que las regiones han realizado para disminuir sus gastos de personal, operación e incluso inversión pública.

La deuda pública y la sostenibilidad fiscal

A la luz de la Ley 617 del 2000, el desempeño de los entes territoriales debe clasificarse de acuerdo con el comportamiento de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y la capacidad de endeudamiento.

Con la aplicación de la Ley 617 se reestructuraron deudas por un valor de \$1.7 billones (cuadro 2). De esta forma, la deuda aumentó su vida media de 2.8 años a 5.9 en promedio y los márgenes cobrados sobre la DTF disminuyeron de 2.9% a 1.7% en promedio. De la misma forma, la causación de intereses en valor presente se redujo en \$78.000 millones para el período 2002-2004.

Si bien estos resultados son importantes, vale la pena examinar en detalle la situación. Un análisis hecho por la DAF en el cual se combinan los criterios de ICLD, el ahorro corriente, la capacidad de servicio de la deuda y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cuenta de las leyes 549 de 1999 y 617 de 2000, muestra una situación que todavía merece atención y estudio por parte de la opinión pública.

Cuadro 2
Deuda interna reestructurada mediante Ley 617 (\$miles de millones)

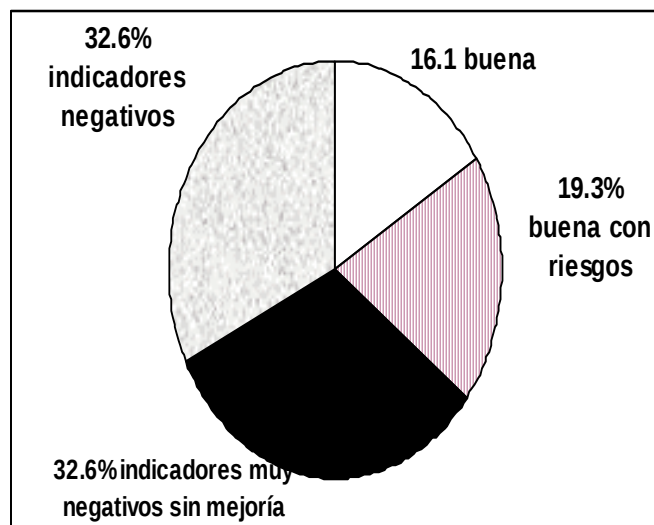
	Saldo deuda*	Reestructura- ción	% del saldo total
Departamentos	2.240	794	35
Municipios capi- tales	2.106	878	42
Resto municipios	672	47	7
Total	5.018	1.719	34

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal DAF

*Datos a septiembre del 2001

En el gráfico 1 se observa que los departamentos con mejor situación fiscal son apenas el 16.1% de los 31 analizados.

Gráfico 1
Situación de los indicadores de desempeño fiscal (% de departamentos)



Fuente: DAF, cálculos Asobancaria

El 64% de los departamentos todavía tiene unos indicadores financieros negativos o tiene pocas perspectivas de mejoría en el mediano plazo. Esto refleja que en la mayor parte de los departamentos siguen sin resolverse los problemas asociados con pasivos sin fondeo, convenciones colectivas y beneficios laborales extralegales. Si a esto se adiciona el hecho de una compleja situación económica y la poca capacidad de gestión

administrativa, se puede afirmar que los riesgos financieros subyacentes son elevados.

Una revisión más minuciosa muestra que algunos de los departamentos con situación buena registran una alta dependencia de las regalías de hidrocarburos, razón por la cual han mejorado su situación de ingresos. Sin embargo, frente a un panorama de agotamiento de esta fuente temporal de recursos, el futuro luce complicado.

La tarea debe seguir

Las cifras muestran que a pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional, del sector financiero y de las propias entidades territoriales aún es necesario profundizar el ajuste y mejorar los indicadores financieros territoriales.

Para esto es necesario adoptar diversas medidas que complementen el expediente de saneamiento fiscal emprendido desde tiempo atrás.

En primera instancia, el Gobierno puede poner la responsabilidad de la descentralización en cabeza de una entidad en concreto, con el fin de hacer transparente la gestión y evaluar debidamente sus objetivos.

En segundo lugar, es imperioso contar con una fuente de información financiera estable y permanente. Para esto debería obligarse a las entidades territoriales a generar reportes revisados y avalados por alguna instancia técnica.

Por último, es de suma importancia el estudio y aprobación de una reforma tributaria territorial que actualice el viejo esquema de la Ley 14 de 1983. Tal y como lo planteó la Asobancaria en *La Semana Económica* No 329, con la expedición de la Constitución de 1991 los entes territoriales fueron encargados de mayores responsabilidades de gasto, sin que se examinaran las herramientas de generación de ingresos propios. Dadas estas condiciones, muy seguramente el esquema legal ha propiciado las condiciones para que se dé un desequilibrio financiero. Esto sumado a la dependencia de las transferencias puede constituir un factor que retrase la autonomía regional y el desarrollo de unas finanzas estables.

Sin una adecuada autonomía de ingresos por parte de las regiones, la descentralización en

la práctica no existirá sino en el papel. Al respecto, la evidencia sugiere que los ingresos totales de los departamentos y municipios colombianos aún son pequeños en un contexto internacional. (cuadro 3).

Cuadro 3
Tributación territorial 1998
(ingresos totales de las regiones % del PIB)

	Municipios	Dptos.	Total
Francia	5.2	4.9	10.1
España	4.1	4.6	8.7
México	2.5	0.9	3.4
Chile	2.2	0.9	3.1
Argentina	1.9	2.7	4.6
Colombia	1.7	0.8	2.5
Perú	0.9	0.6	1.5

Fuente: DNP

El prepago del FAEP

Un aspecto de vital importancia dentro del proceso de ajuste fiscal es el relacionado con la autorización que la Ley 633 dio para que los recursos del FAEP sean utilizados para prepagar, por una sola vez, la deuda territorial con el sector financiero.

Con el fin de disminuir la carga de la deuda territorial el Gobierno inició este proceso en septiembre del 2001 con la expedición del Decreto 1931. En el mismo se expresa que: *"la deuda no se le reconocerán intereses de mora, como tampoco aquellos intereses corrientes que superen un valor un valor que represente más del diez por ciento (10%) del valor del capital objeto de pago"*.

En la práctica, mientras no terminé el proceso de giro del prepago autorizado por la Ley 633 del 2000, las entidades financieras no podrán causar los intereses corrientes de la deuda. A la fecha, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, sólo el 52% de los giros ha sido completado⁴.

⁴ Este monto está sujeto a las variaciones de la devaluación. Si se utiliza un dólar promedio de lo corrido del segundo semestre (\$ 2.690), el porcentaje de giro se reduciría a 41.9%.

Una de las razones por las cuales dicho proceso no se ha terminado es porque algunos entes territoriales no han cumplido con los requisitos jurídicos para obtener acceso a los giros. Por dicho motivo, sería conveniente fijar un plazo que los incentive a cumplir y finalizar el proceso.

Conclusiones

El proceso de ajuste fiscal territorial debe proseguir. Sin unas finanzas públicas estables, con un gasto público eficiente y sostenible será muy difícil encontrar recursos permanentes para invertir en programas de desarrollo.

Los avances de los últimos años en materia de medidas para controlar el gasto y propiciar unas condiciones de endeudamiento sostenible en el tiempo, deben complementarse con una estrategia de actualización legal del régimen de los ingresos propios de las regiones. Al respecto, valdría la pena tomar como punto de partida la propuesta de reforma fiscal territorial presentada por el pasado gobierno.

Si la descentralización es uno de los propósitos nacionales plasmados en la Constitución, contar con presupuestos balanceados y finanzas sanas es un requisito indispensable para que sea una realidad. De lo contrario, la dependencia de las regiones por los recursos del Gobierno Central, la convertirán en un sueño inalcanzable.